



CH-3003 Bern-Wabern, EKM

A-Post

Eidgenössische Zollverwaltung EZV
Sébastien Poretti
Kommandobereich Stab
Monbijoustrasse 40
3003 Bern

Referenz/Aktenzeichen: COO.2180.103.7.11971 / 412.1/2017/00004

Ihr Zeichen:

Unser Zeichen:

3003 Bern-Wabern, 12. Januar 2017

Genehmigung und Umsetzung des Notenaustauschs zwischen der Schweiz und der europäischen Union betreffend die Übernahme und Umsetzung der Verordnung (EU) 2016/1624 über die Europäische Grenz- und Küstenwache (Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands)

Sehr geehrter Herr Poretti

Die Eidgenössische Migrationskommission EKM ist ein beratendes Organ des Bundesrats. Gemäss Art. 58 AuG befasst sie sich mit sozialen, wirtschaftlichen, kulturellen, politischen, demografischen und rechtlichen Fragen, die sich aus der Einreise, dem Aufenthalt sowie der Rückkehr aller Ausländerinnen und Ausländern, einschliesslich von Personen aus dem Asylbereich ergeben. Sie arbeitet mit den zuständigen nationalen Behörden zusammen und beteiligt sich am internationalen Meinungs- und Erfahrungsaustausch.

Als Teil der externen Bundesverwaltung ist es das erklärte Ziel der EKM, ihre Expertise auch in Gesetzgebungsprozesse einzubringen, welche die europäische Migrationszusammenarbeit betreffen. Gerne nimmt die Kommission deshalb die Gelegenheit wahr, um im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens zur Übernahme und Umsetzung der EU-Verordnung (EU) 2016/1624 über die neue europäische Grenz- und Küstenwache Stellung zu nehmen.

Zusammenarbeit in den Bereichen Grenzschutz und Asyl

Bereits heute arbeiten die EU und die Schweiz in Migrationsfragen zusammen:

Bei der Schengen-Zusammenarbeit geht es um die Entwicklung gemeinsamer Regeln, die das Reisen innerhalb des Schengen-Raumes erleichtern, gezielte Kontrollen aber dennoch zulassen. Wichtige Weiterentwicklungen sind die Grenzschutzagentur (Frontex) und das europäische Grenzüberwachungssystem (Eurosur). Frontex ist zuständig für die Überwachung der europäischen Aussengrenzen. Eurosur stellt die technischen Hilfsmittel bereit, welche den Grenzschutzbehörden Informationen über Fluchtbewegungen liefern.

Die Dublin-Zusammenarbeit basiert ihrerseits auf dem Grundsatz, dass jedes im Dublin-Raum gestellte Asylgesuch geprüft wird. Auf der Basis des Abgleichs von Fingerabdrücken wird festgestellt, welcher Staat für die Behandlung eines Gesuchs zuständig ist.

Beim Europäischen Unterstützungsbüro für Asylfragen EASO geht es um die praktische Zusammenarbeit in Asylfragen. Das Büro, dem die Schweiz seit 2016 angehört, ist ein wichtiger Bestandteil des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS).

Schon heute ist die Schweiz in diversen Ausschüssen, Verwaltungsräten und Einsatzgruppen vertreten und so auf vielfältige Weise in die europäische Migrations- und Asylzusammenarbeit eingebunden. Neue Erlasse werden der Schweiz zudem zur Genehmigung unterbreitet. Mit der Umsetzung in nationales Recht eröffnen sich der Schweiz weitere Gestaltungsspielräume.

Die «Flüchtlingskrise» in Europa hat deutlich gemacht, dass die Schengen-Staaten den Herausforderungen, welche der Zustrom von Schutzsuchenden an sie stellte, nicht gewachsen waren. Der Bau von Grenzzäunen an den Aussengrenzen und die Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen stellte die Zusammenarbeit auf die Probe. Die Notsituation in Griechenland und Italien förderte zudem Schwächen des Dublin-Systems zutage. Auf europäischer Ebene mussten dringend Korrekturmechanismen entwickelt werden.

Am 15. Dezember 2015 legte die Europäische Kommission ein Massnahmenpaket vor. Kernpunkte waren eine faire Umverteilung der Flüchtlinge, eine konsequente Rückkehrpolitik für nicht schutzbedürftige Personen, die Bekämpfung der Fluchtursachen, sowie die effektive Kontrolle der Aussengrenzen. Zur Verbesserung des Aussengrenzschutzes wurde die Verordnung (EU) 2016/1624 über die neue europäische Grenz- und Küstenwache erarbeitet. Diese wurde am 14. September 2016 mit der Unterzeichnung durch die Präsidenten des Europäischen Parlaments und des EU-Rates formell genehmigt.

Kernelemente der Verordnung über die europäische Grenz- und Küstenwache

Neu geschaffen werden soll eine Europäische Grenz- und Küstenwache, die Frontex ablöst, wobei die Kurzform «Frontex» beibehalten werden soll. Diese setzt sich aus einer europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache und aus den für die Grenzverwaltung zuständigen Behörden der einzelnen Schengen-Staaten zusammen.

Ziel der neuen Struktur ist es, die Sicherheitskontrollen an den EU-Aussengrenzen zu verstärken. Zu diesem Zweck soll die neue europäische Grenz- und Küstenwache mit mehr Kompetenzen ausgestattet sein. Kernelemente sind:

- Die Schaffung eines Soforteinsatzpools von 1'500 Grenzschutzexperten.
- Die Möglichkeit der Beurteilung von Schwachstellen in den Schengen-Staaten.
- Das Ergreifen von Sofortmassnahmen an den Aussengrenzen der Schengen-Staaten in Notsituationen und auf Beschluss des EU-Rats.
- Die Finanzierung von Sammelflügen für die Rückführung von Personen, die sich widerrechtlich in den Schengen-Mitgliedstaaten befinden.
- Die Organisation von Rückflügen auf Ersuchen einzelner Schengen-Staaten.
- Die Organisation von Rückflügen ab den «Hotspots».

Die Weiterentwicklung macht Änderungen im Schengener Grenzkodex nötig und erfordert die Aufhebung der Frontex- und der Rabit-Verordnung.

Die Schweiz soll sich auch künftig anteilmässig an den Kosten beteiligen. Die neuen Aufgaben haben eine nominelle Anhebung der finanziellen Beteiligung der Schweiz zur Folge.

Haltung der EKM

Die Eidgenössische Migrationskommission stellt sich auf den Standpunkt, dass für die Bewältigung globaler Herausforderungen die Entwicklung von Lösungsansätzen auf nationaler Ebene zu kurz greift. Eine enge grenzüberschreitende Zusammenarbeit erlaubt die Entwicklung angemessener Strategien. Sowohl die Assoziierung an das Schengen- und Dublin-Abkommen als auch die Teilnahme am EASO ermöglicht es der Schweiz, sich auf strategischer, operativer und technischer Ebene einzubringen und aktiv zur Lösungsfindung im Bereich Migration, Asyl und Schutz beizutragen.

Die EKM begrüsst die Assoziierung der Schweiz an Schengen und Dublin und anerkennt das bisherige Engagement der Schweiz. Zudem begrüsst die Kommission die Teilnahme am EASO.

Die Verordnung (EU) 2016/1624 über die Europäische Grenz- und Küstenwache baut die Strukturen und Mittel zum Schutz der EU-Aussengrenzen aus und erweitert das Pflichtenheft dieser Nachfolgestruktur von Frontex. Mit der Übernahme der Verordnung wird die Schweiz ihr Engagement im Schengen-Bereich ausbauen und neue Aufgaben übernehmen.

Die EKM begrüsst die Übernahme der Verordnung (EU) 2016/1624 über die Europäische Grenz- und Küstenwache, denn sie ermöglicht es der Schweiz, die aktive Rolle, welche sie bereits bei der Ausgestaltung der Verordnung gespielt hat, im Rahmen der Umsetzung weiterzuführen..

Mit der vorliegenden Verordnung wird die frühere «Europäische Agentur für die Zusammenarbeit an den Aussengrenzen» zur «Europäischen Agentur für die Überwachung der Aussengrenzen». Dies bedeutet eine Verschiebung hin zu mehr Kontrolle. Während sich der Schutz der Grenzen in grossen Schritten weiterentwickelt, schreitet die Entwicklung hin zu einer gemeinsamen europäischen Schutzpolitik für Flüchtlinge nur zögerlich voran. Noch immer gibt es keinen verbindlichen europäischen Schlüssel für die Verteilung der Schutzsuchenden, der Flüchtlingsbegriff wird in den verschiedenen europäischen Ländern unterschiedlich ausgelegt und die Chancen auf Asyl variieren von Staat zu Staat beträchtlich.

Die EKM würde es begrüssen, wenn sich die Schweiz auf internationaler Ebene auch in Zukunft für mehr Solidarität engagiert: z.B. im Rahmen der Weiterentwicklung des Dublin-Besitzstands, wo sie sich für einen permanenten Verteilmechanismus von Asylsuchenden stark machen könnte, oder im Rahmen der Teilnahme an EASO, wo sie sich für die Entwicklung eines gemeinsamen europäischen Asylsystems einsetzen könnte.

In Zusammenhang mit der Verstärkung des Schutzes der Aussengrenzen stellt sich die EKM die Frage des Verhältnisses zwischen staatlichen Instrumenten zum Schutz der Grenzen und den Möglichkeiten, Menschen auf der Flucht vor Gewalt und Gefahren zu bewahren. Welche Strategien sind nötig, um Menschen auf der Flucht zu schützen? Müssen alternative Zugänge nach Europa geschaffen werden? Welche Massnahmen sind angezeigt, damit Flüchtlinge ihre Potentiale entfalten und in absehbarer Zukunft wieder ein selbstbestimmtes Leben führen können?

Die EKM würde es begrüssen, wenn sich die Schweiz auch auf nationaler Ebene vermehrt mit der Frage des Schutzes von Menschen auf der Flucht beschäftigt würde. Ihre Empfehlungen zur Schutzgewährung zeigen mögliche Stossrichtungen auf.¹

Der Verordnung über die Europäische Grenz- und Küstenwache liegt ein Vorschlag bei, wie diese in nationales Recht überführt werden könnte. Geplant sind Änderungen im Ausländergesetz (Art. 72 internationale Rückführungseinsätze), im Bundesgesetz über die kriminalpolizeilichen Zentralstellen des Bundes und gemeinsame Zentren für Polizei- und Zollzusammenarbeit mit anderen Staaten (Art. 5 Abs. 1^{bis}) und im Zollgesetz (Art. 92 Abs. 3-6).

¹ http://www.ekm.admin.ch/content/dam/data/ekm/dokumentation/empfehlungen/empf_schutz.pdf

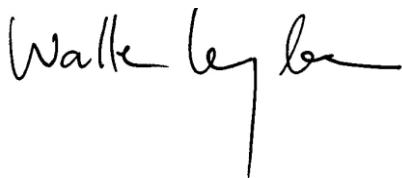
In den Augen der EKM müsste ein europäischer Grenzschutz menschenrechtlichen Gesichtspunkten ebenso Rechnung tragen wie Sicherheitsaspekten. In den vergangenen Jahren hat die Frage der Kriminalitäts- und Terrorbekämpfung stark an Bedeutung gewonnen. In den Vorschlägen zur Überführung der EU-Verordnung in nationales Recht vermisst die EKM gesetzliche Bestimmungen, welche die Schulung der Grenzschutzexperten betreffen: Wer an den Einsätzen an der EU-Aussengrenze teilnimmt, muss über fundiertes Wissen zu den Menschen- und Flüchtlingsrechten verfügen.

Wir hoffen, dass unsere Anregungen sowohl im Hinblick auf die Übernahme und Umsetzung der Verordnung über die Europäische Grenz- und Küstenwache als auch im Hinblick auf einen Beitrag der Schweiz an die Weiterentwicklung eines gemeinsamen europäischen Asylsystems auf offene Ohren stossen werden.

Für Fragen stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung

Mit freundlichen Grüssen

Eidgenössische Migrationskommission EKM

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Walter Leimgruber', with a long vertical stroke extending downwards from the end of the signature.

Walter Leimgruber
Präsident